



AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLÜGYI ÉS
BIZTONSÁGPOLITIKAI
FŐKÉPVISELŐJE

Brüsszel, 2014.4.30.
JOIN(2014) 17 final

KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK
A 2014–2016 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA SZÓLÓ, AFGANISZTÁNRA VONATKOZÓ
UNIÓS STRATÉGIA ELEMEI

A 2014–2016 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA SZÓLÓ, AFGANISZTÁNRA VONATKOZÓ UNIÓS STRATÉGIA ELEMEI

1. Cél

A Tanács 2014. január 20-án megállapította, hogy az EU jövőbeli afganisztáni szerepére vonatkozó átfogó stratégiai célnak az afgán intézmények fejlesztésének kell lennie annak érdekében, hogy ezen intézmények meg tudják őrizni az eddigi eredményeket, és országszerte megteremtsek egy hatékonyabb és fenntartható afgán államnak az alapját.¹

Az Unió hosszú távú kötelezettséget vállalt Afganisztán mellett és most van folyamatban a 2020-ig vállalt pénzügyi támogatásának megerősítése. Több tagállam már jelezte további hosszú távú támogatását. Afganisztán az uniós támogatások legnagyobb kedvezményezettje.² Ez a dokumentum stratégiai keretet nyújt a 2014 közepétől 2016-ig tartó időszakban az Unió és a tagállamok Afganisztánban megvalósuló polgári szerepvállalásának jobb koordinálásához, meghatározza az Unió célkitűzéseit a 2014–2016 közötti évekre vonatkozóan és felvázolja az e célkitűzések megvalósításához tervezett intézkedéseket. A stratégiának kellően rugalmasnak kell lennie, hogy képes legyen mind befolyást gyakorolni, mind megfelelő választ adni a lehetséges forgatókönyvek szerinti fejleményekre Afganisztánban. A stratégiai célt és célkitűzéseket az előtt dolgozták ki, hogy pontos információk álltak volna rendelkezésre a nemzetközi katonai jelenlét mértékéről a 2014-et követő időszakban. Amennyiben a nemzetközi jelenlét rendkívül korlátozott lesz, mérsékelni kell majd az előrelépés mértékére és az afganisztáni kormány kiemelt céljainak támogatására nyújtandó nemzetközi segítséggel kapcsolatos elvárásokat.

2. Politikai környezet

Afganisztán az elmúlt évtizedben jelentős előrelépést tett politikai, biztonsági, gazdasági és fejlesztési szempontból. Az elért eredmények azonban törekenyek és visszafordíthatóak. Az ország az elkövetkezendő három évben súlyos kihívásokkal néz szembe, hogy megőrizze az

¹ A Tanács azt is kifejtette, hogy „az EU az erőfeszítéseit azokra a területekre fogja összpontosítani, amelyeken a legnagyobb többletértéket tudja biztosítani. Az elsődleges céloknak a következőknek kell lenniük: a béke, a stabilitás és a biztonság előmozdítása Afganisztánban és a tágabb térségben, továbbá a demokrácia megerősítése, a gazdasági és a humán fejlődés elősegítése, beleértve az egészségügyi ellátás és az oktatás további kiterjesztését, valamint a jogállamiság és az emberi jogok – különösen a nők és a lányok jogai – tiszteletben tartásának előmozdítása. A stratégia kialakításakor figyelembe kell venni a regionális kontextust, és biztosítani kell a kellő rugalmasságot az Afganisztánban bekövetkező esetleges változásokra való megfelelő reagáláshoz.”

² Ez nemcsak az összes donorra, de számos egyéni donorra is vonatkozik, beleértve az EU-t magát, Németországot, Olaszországot, Svédországot, Dániát, Finnországot és Hollandiát.

elért eredményeket és végrehajtsa a szükséges reformokat, valamint kialakítsa azokat a struktúrákat, amelyek lehetővé teszik Afganisztán számára, hogy megvalósítsa a teljes mértékben fenntartható államra vonatkozó célját.

Afganisztán 2016-os helyzetére vonatkozóan nehéz konkrét előrejelzésekbe bocsátkozni. Az egyértelmű, hogy az elkövetkezendő években az afgánok növekvő mértékben fogják átvenni az irányítást saját ügyeik felett. A nemzetközi befolyás csökkenni fog. Még a legoptimistább forgatókönyv szerint is Afganisztán továbbra is a világon a legalacsonyabbak közé tartozó humán fejlődési mutatókkal rendelkező instabil állam marad, amely nemzetközi pénzügyi támogatásra szorul és ki van téve az erőszakos konfliktusoknak. A központi kormánynak csökkentenie kell a felkelés, a korrupció és az állam kriminalizálása – amely különösen a kábítószerből származó pénzekből ered – által okozott fenyegetéseket, továbbá fenn kell tartania a biztonságot és a szolgáltatásnyújtást a gyéren lakott vidéki területeken, ha meg akarja őrizni hitelességét és a lakosság támogatását.

Afganisztán összetett és instabil térségben helyezkedik el. A számos hiányosság ellenére a demokrácia és a szólásszabadság fejlettebb Afganisztánban, mint a térség nagy részében. Több szomszédos országban nemrég erőszakos belső konfliktusok zajlottak le, amelyek az állam gyengesége miatt áterjedtek Afganisztánba, valamint összefüggnek a jelenleg Afganisztánban folyó konfliktussal és tovább súlyosbították azt. Az afganisztáni békefolyamatot afgánoknak kell felvállalni és afgán irányítással kell végrehajtani, ám egyértelmű, hogy valamennyi regionális szereplő fontos szerepet játszik mind a sikeres békefolyamat megvalósításában, mind az ebből származó békemegállapodás fenntartásában, amely nemcsak Afganisztán, hanem az egész tágabb térség javát szolgálná. Az erősödő regionális együttműködés és az egymástól való kölcsönös függőség fontos szerepet játszhat a politikai folyamat megalapozásában, olyan ösztönözőket teremtve a térségbeli országok számára, hogy Afganisztán nagyobb stabilitásából előnyük származzon, különösen a kereskedelmi és üzleti tevékenységek fokozásának előmozdítása révén.

Rövid távon a jelenleg is zajló felkelés és a biztonsági felelősség átruházásának folyamata tovább nehezíti a politikai és gazdasági helyzetet. A 2014 utáni helyzetet illetően súlyosbítja a bizonytalanságot, hogy elhalasztották az afgán kormány és az Amerikai Egyesült Államok közötti kétoldalú biztonsági megállapodás véglegesítését, amely a nemzetközi erők további jelenlétének előfeltétele. Átfogó békemegállapodás hiányában valószínű, hogy a működési környezetben tapasztalható jelentős különbségek miatt rugalmas és különböző

megközelítésekre lesz szükség az ország különböző területein, a normalizáltabb államépítési kapcsolatokat kialakító stabilabb területektől kezdve egészen a humanitárius megközelítésekhez visszatérő, konfliktus sújtotta területekig. A konfliktus miatt az országban több mint 600 000 ember kényszerült belső menekültként elhagyni lakóhelyét. Afganisztán szomszédjai – különösen Irán és Pakisztán – továbbra is nagyszámú afgán menekültet fogadnak be. A humanitárius szükségletek a közeljövőben is fennállnak az afgán népesség legkiszolgáltatottabb csoportjaiban. A további előrelépés nagyrészt attól függ majd, hogy az új kormány képes lesz-e előrehaladást elérni az átfogó politikai rendezésre irányuló, az összes nagyobb felkelő és fegyveres csoporttal folytatott tárgyalásokon, fenn tudja-e tartani a biztonságot, tudja-e kezelni a korrupció elleni küzdelmet, valamint végre tudja-e hajtani a kulcsfontosságú gazdasági és politikai reformokat.

Az átmenet hitelessége és sikere legalább annyira múlik a demokratikus és elszámoltatható kormányzás minden szinten való megerősítésén Afganisztánban, mint a biztonsági erők képességén. Ez egy hosszú távú, generációs feladat, ám az előrelépés az elkövetkező három évben megakadályozhatja a visszaesést és szilárd alapot is biztosíthat az elkövetkező évek további fejlődéséhez. Nagy a veszély, hogy Afganisztán súlyos gazdasági visszaeséssel néz szembe, amennyiben a kormány a nemzetközi jelenlét és a segítségnyújtási szerződések csökkenésével párhuzamosan nem képes megszerezni a szükséges bizalmat a befektetések vonzására és a tőkeáramlás megfékezésére. Különösen szükség van munkahelyteremtésre az évente mintegy 400 000, a munkaerőpiacra belépő afgán számára. Ha ezt az igényt nem elégítik ki, fennáll annak a veszélye, hogy a fiataloknak egy alulfoglalkoztatott és elidegenedett új generációja alakul ki, ami tovább növeli a tartalékot a felkelők toborzásához, valamint az Afganisztán szomszédos országaiba és Európába irányuló ellenőrizetlen és illegális bevándorláshoz.

3. Stratégiai cél és célkitűzések

Az EU stratégiája azon területekre fókuszál, amelyek kritikusak Afganisztán 2016-ig történő előrehaladása szempontjából, figyelembe véve a nemzetközi konferenciákon 2011-ben és 2012-ben meghatározott kereteket, különösen a *kölcsönös elszámoltathatóságról szóló tokiói keretszerződést (TMAF)*, amely az időszak nagy részében továbbra is a tágabb értelemben vett nemzetközi közösség és az afgán kormány közötti kapcsolatok alapjául szolgál.

Az Afganisztánban az előrelépést lehetővé tévő rendszerszintű reform döntő jelentősége az egyik oka annak, hogy az EU továbbra is támogatja a *TMAF* elveit, összehangolva a

segítségnyújtást a kormány prioritásaival és kihasználva az uniós finanszírozás kollektív befolyását a reformok ösztönzésére. A stratégia platformot nyújt majd *a partnerségi és fejlesztési együttműködési megállapodás* végrehajtásához is, amely jogalapot biztosít az EU hosszú távú kötelezettségvállalásához, és amely a tárgyalások lezárásától és az új kormány által aláírandó megállapodástervezet véglegesítésétől függ.

Az EU átfogó stratégiai célja a 2014–2016 közötti időszakban az afgán intézmények fejlesztése lesz annak érdekében, hogy ezen intézmények meg tudják őrizni az eddigi eredményeket, és megteremtsék egy hatékonyabb és fenntartható afgán állam alapját.

Ennek a célnak négy célkitűzése lesz, amely az uniós kötelezettségvállalást azokra a területekre összpontosítja, ahol az a legnagyobb többletértéket biztosítja és megerősíti az európaiak és afgánok által közösen vallott értékeket, beleértve a demokráciát, a jogállamiságot és az emberi jogokat. A célkitűzéseket úgy dolgozták ki, hogy azok kölcsönösen erősítsék egymást. A hatékony polgári rendőrség például egyértelműen a jogállam meglétének és az emberi jogok tiszteletben tartásának egyaránt kulcsfontosságú komponense és függ ezektől. Az Afganisztánra vonatkozó uniós stratégia valamennyi területe közül kötelezettségvállalásaink központi eleme a korrupció elleni küzdelem és a nők jogainak tiszteletben tartása lesz. A célkitűzések a következők:

- a. A béke, stabilitás és biztonság előmozdítása a térségben, egy átfogó békemegállapodás támogatásával, a kábítószer és a szervezett bűnözés jelentette fenyegetések enyhítésével, valamint a professzionális és elszámoltatható polgári rendőri szolgálatok fejlesztésének támogatásával.
- b. A demokrácia megerősítése: A működő demokráciának a nemzeti, tartományi és kerületi szinten érvényesülő demokratikus felügyelet, az inkluzív és átlátható választások, valamint a kormányzás kulcsfontosságú intézményeiben folytatandó kapacitásépítés révén kell beágyazódnia.
- c. A gazdasági és humán fejlődés ösztönzése, többek között olyan átlátható gazdasági keret létrehozásával, amely ösztönzi a befektetéseket, növeli a bevételeket, elosztja a pénzeszközöket, fokozza az ellenállóképességet, valamint javítja az egészségügyi ellátáshoz és az oktatáshoz való hozzáférést a lakosság legkiszolgáltatottabb csoportjai számára is.

- d. A jogállamiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának előmozdítása, különös tekintettel a nők és a gyermekek jogaira, az emberi jogok tiszteletben tartásának előmozdításával (beleértve különösen a nők és a lányok jogainak törvényes védelmére vonatkozó rendelkezések maradéktalan végrehajtását), valamennyi polgár törvény előtti nagyobb egyenlőségének támogatása, valamint egy átfogó keret kidolgozásának támogatása az igazságügyi szektor megerősítése és reformja érdekében.

3a. A béke, a stabilitás és a biztonság előmozdítása

A tartós biztonsághoz átfogó békemegállapodásra van szükség a felkelő csoportokkal, ami a konfliktusok és erőszak előfordulásának jelentős csökkenéséhez vezet az országban. Az EU továbbra is igyekszik előmozdítani az afgánok által irányított és felvállalt átfogó megállapodást és a helyzethez alkalmazkodva támogatja a konfliktusmegoldást. A regionális együttműködés fontos szerepet játszhat a stabilitás biztosításában, és a szomszédos országoknak teljes mértékben részt kell venniük a béke és a stabilitás előmozdításában. Az átmenet során életbevágóan fontos lesz az afgán nemzeti biztonsági erők (ANSF) azon képessége, hogy visszaszorítsák a felkelést és megteremtsék a biztonság alapjait. A 2012-es chicagói csúcsertekezleten a nemzetközi közösség számos kötelezettséget határozott meg az ANSF képessége fejlesztésének támogatására. Ez az uniós stratégia azonban kizárólag a polgári rendőrség fejlesztésére fókuszál.

Az EU kötelezettségvállalását és eszközeit adott esetben a következőkre használja fel:

Részcélok

- az afgánok által irányított és felvállalt átfogó béke és megbékélési folyamat támogatása, amely olyan politikai rendezéshez vezet, mely mentes az erőszaktól, megtagad minden kapcsolatot a terrorista csoportokkal, és tiszteletben tartja az emberi jogokat, különösen a nők jogait,
- a politikai és gazdasági kapcsolatok erősítése Afganisztán és szomszédjai között,
- az afgán menekültek reintegrációját szolgáló regionális stratégia támogatása, amely az önkéntes visszatérés és fenntarthatóság elvein alapul,
- az afgánok irányította erőfeszítések erősítése a polgári rendőrség színvonalának és fenntarthatóságának növelésére,

- az afgán és regionális erőfeszítések erősítése a szervezett bűnözés és a kábítószer-termelés, -kereskedelem és -kereslet csökkentésére.

3b. A demokrácia megerősítése

Az állam legitimitása szempontjából létfontosságú lesz a működő politika beágyazódása. Ez működő demokratikus felügyeletet, valamint a kormányzat, a törvényhozás és az igazságszolgáltatás szétválasztását követeli meg. Az intézményi változásoknak sokszínű és független médiával, pluralista és aktív civil társadalommal, valamint a közhivatalok valamennyi szintjén a nők nagyobb részvételével és képviselétével kell együtt járnia. Ezek a lépések segítenek abban, hogy a demokratikus intézmények szilárdak legyenek, növekedjen az államnak a lakossággal szembeni elszámoltathatósága, valamint javuljon a polgárok számára nyújtott szolgáltatások hatékonysága.

Az EU kötelezettségvállalását és eszközeit adott esetben a következőkre használja fel:

Részcélok

- szilárd választási szerkezet és eljárások,
- hiteles parlamenti választások 2015-ben, az afgánok által széles körben elfogadott eredményekkel,
- a végrehajtó hatalom elszámoltathatóságának fokozása parlamenti és független felügyelet révén,
- a korrupció csökkentése és az elszámoltathatóság növelése a szubnacionális kormányzás kapacitásának kiépítésével, a szolgáltatásnyújtás és a költségvetés igazgatásának javítására összpontosítva.

3c. A gazdasági és humán fejlődés ösztönzése

Afganisztánnak a lakosság államba vetett bizalmának növelése és a befektetői bizalom javítása érdekében kezelnie kell a korrupciót. A hosszú távú befektetések és mind a magánszféra, mind a vidéki gazdaság fejlődése kritikus lesz a munkahelyteremtéshez és a hazai jövedelem növeléséhez szükséges növekedési szintek eléréséhez. Ezekre szükség van a szegénység csökkentéséhez, a megélhetés javításához, az alapvető szolgáltatások nyújtásához, különösen az egészségügy és az oktatás terén, valamint a szociális és humán fejlődés felgyorsításához, amely továbbra is jóval a regionális normák alatt marad.

Az EU adott esetben arra használja fel kötelezettségvállalását és eszközeit, hogy támogassa a kormányt a következők megvalósításában:

Részcélok

- a humán fejlődés erősítése, beleértve a lakosság legkiszolgáltatottabb csoportjait, különösen az oktatás és az egészségügy terén,
- az államháztartás igazgatásának javítása,
- az afgán állam pénzügyi önfenntartásának erősítése a bevételek növelése révén,
- a vidéki gazdaság támogatása.

3d. A jogállamiság és az emberi jogok előmozdítása

Még sok a tennivaló, hogy meg lehessen őrizni az eddigi eredményeket az emberi jogok terén és biztosítani lehessen a jogszabályi előírások maradéktalan végrehajtását. A működő és hatékony igazságszolgáltatási rendszer kialakítása alapvető jelentőségű lesz annak biztosításához, hogy az afgánok, különösen az afgán nők és lányok jogait tiszteletben tartsák, valamint a jogállamiság javításához. A tényleges jogállamiság erősíteni fogja az elszámoltathatóságot és növeli az üzleti bizalmat, azonban az intézmények jelentős mértékű fejlesztését fogja megkövetelni. Az EU kötelezettségvállalását és eszközeit adott esetben a következőkre használja fel:

Részcélok

- az emberi jogok előmozdítása, különös tekintettel a nők és a gyermekek jogaira,
- a hivatalos igazságügyi szektor valamennyi komponensének támogatása függetlenebb, hatékonyabb, kevésbé korrump és elérhető módon folytatott eredményesebb együttműködés révén, jobban betartva a jogállamiság elveit,
- a súlyos háborús bűncselekményekkel és az emberi jogok megsértésével kapcsolatosan támogatás a büntetlenség gyakorlatának megszüntetéséhez,
- a gyülekezési szabadsághoz való jog fenntartása és a véleménynyilvánítás szabadságának erősítése.

4. Következtetés

Nagyrészt maguk az afgánok lesznek felelősek azért, hogy az átmenet folyamata sikeres legyen, és ez alapot szolgáltat Afganisztánnak, hogy további lépéseket tegyen az önfenntarthatóság céljának megvalósítása felé. A nemzetközi közösség azonban számos alkalommal hangsúlyozta, hogy kész kivételes szintű technikai és pénzügyi támogatást nyújtani Afganisztánnak, hogy az jobban ki tudja használni az eddig elért eredményeit. Ez a stratégia jobban össze fogja hangolni az EU-nak és a tagállamoknak az afgán lakosság támogatására irányuló intézkedéseit és a megfogalmazott elveket, így többek között fokozza az afgán kormány célkitűzéseivel való összhangot és ösztönzi a kulcsfontosságú reformokat. A stratégia átfogó keretet nyújt egy olyan indikatív végrehajtási tervre vonatkozóan, amely meghatározza a tervezett feladatok megosztását az uniós eszközök és a tagállamok intézkedései között. Bár a stratégiai célnak és célkitűzéseknek elég szilárdnak kell lenniük, hogy figyelembe vegyék a legtöbb forgatókönyvet Afganisztánban, a végrehajtási terv és különösen a végrehajtás üteme nagyban függ majd a biztonsági körülményektől.